

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/JT/MK/bs/ATR2065/2021-U092

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 16 november 2021

Betreft Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met het schrappen van het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen bij de inzet van coronatoegangsbewijzen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en het Tijdelijk besluit coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Geachte heer De Jonge,

Op 15 november 2021 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden: (1) de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met het schrappen van het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen bij de inzet van coronatoegangsbewijzen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en (2) het Tijdelijk besluit coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Vanwege het spoedkarakter geeft het kabinet de adviesorganen slechts één dag om te reageren. Er is vanwege het spoedkarakter geen internetconsultatie voorzien. Ons advies treft u hieronder aan.

Aanleiding, context en inhoud

Wetsvoorstel

Artikel 58ra van de Wpg bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen dat ook op het terrein van het beroepsonderwijs of hoger onderwijs via een ministeriële regeling CTB's kunnen worden ingezet. Artikel 58ra, vierde lid, van de Wpg bepaalt, dat als regels worden gesteld over de inzet van het CTB in het beroepsonderwijs of het hoger onderwijs, de medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen daarbij een instemmingsrecht hebben. Onderhavig wetsvoorstel schrapt het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen. Het is volgens het kabinet van belang om de mogelijkheid te hebben om, indien dit nodig is, het CTB ook snel in te kunnen zetten in het onderwijs. De op dit moment krachtens de voorgeschreven verplichte raadpleging van de medezeggenschapsorganen van de onderwijsinstellingen kan bij spoed conflicteren met de noodzaak om snel te acteren. Er is ten minste een implementatietermijn van drie weken mee gemoeid. Daarom wordt het instemmingsrecht geschrapt.

AMvB

Met de eveneens voor advies voorgelegde AMvB worden het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs als sectoren aangewezen waar de inzet van coronatoegangsbewijzen (CTB's) mogelijk is. Doel van de inzet van CTB's in het onderwijs is uiteindelijk om fysiek onderwijs mogelijk te houden en onderwijsinstellingen open te houden als dat vanwege

de epidemiologische situatie onvoldoende met minder vergaande coronamaatregelen mogelijk is. De daadwerkelijke inzet vindt pas plaats als hiertoe bij ministeriële regeling wordt besloten, zoals dat ook bij de inzet van het CTB op andere terreinen het geval is. Bij die afweging tot het inzetten wordt apart gekeken naar de inzet van CTB's in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, waardoor het ook mogelijk is dat in slechts één van de twee sectoren de inzet van het CTB plaatsheeft.

De introductie van de mogelijkheid om CTB's in te kunnen zetten wordt noodzakelijk geacht in het licht van het verdere verslechterende epidemiologisch beeld en dient er, tezamen met de andere maatregelen, toe om passende instrumenten te hebben om de stijging van het aantal besmettingen een halt toe te roepen. Aanleiding voor de AMvB is verder dat uit pilots is gebleken dat het vrijwillig vragen om een toegangsbewijs te tonen niet leidt tot voldoende mate van veiligheid voor studenten en docenten.

In de AMvB is verder vastgelegd dat ook regels gesteld worden over de wijze waarop het bevoegd gezag of het instellingsbestuur zorg heeft te dragen voor:

- a. een toegankelijke voorziening waar de student zich kan laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2 en de informatievoorziening daarover, en
- b. de borging van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student die niet over een coronatoegangsbewijs beschikt.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Het doel van de wet en AMvB is dat fysiek onderwijs mogelijk blijft en onderwijsinstellingen open kunnen blijven als dat vanwege de epidemiologische situatie onvoldoende met minder vergaande coronamaatregelen mogelijk is. Tezamen met de overige maatregelen van het kabinet moet het er ook voor zorgen dat het aantal besmettingen in Nederland beperkt blijft. In de onderbouwing van nut en noodzaak van deze maatregel voor het hoger onderwijs en beroepsonderwijs wijst de toelichting op de huidige epidemiologische situatie. Het valt het college daarbij op dat zowel in de toelichting op de wet als die op de AMvB slechts de algemene besmettings- en ziekenhuiscijfers in Nederland worden genoemd. Er wordt niet ingegaan op de specifieke situatie in het onderwijs en het aandeel van deze sectoren in de besmettingen en ziekenhuisopnames in Nederland. Om nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen voor de onderwijssector te onderbouwen is inzicht hierin onmisbaar.

1.1. Het college adviseert om ter onderbouwing van nut en noodzaak voor de onderwijssector inzicht te bieden in de specifieke situatie in het onderwijs en het aandeel van het onderwijs in het totaal aantal besmettingen en ziekenhuisopnames in Nederland.

Het wetsvoorstel beoogt primair het fysieke onderwijs open te houden. Dat is een heldere meetbare doelstelling bij inzet van de maatregelen. Daarnaast is de maatregel er op gericht om tezamen met de andere maatregelen van het kabinet het aantal besmettingen terug te dringen. De inzet van de CTB-plicht, ook in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, moet dit percentage verlagen. Om daarop voldoende te kunnen sturen is behoefte aan een concrete norm: met hoeveel procent moet het aantal besmettingen als gevolg van de inzet van het instrument afnemen? Een dergelijke concrete norm is ook gewenst uit oogpunt van evaluatie. Zonder een concrete norm is het bij een evaluatie niet goed mogelijk om te bepalen of de regelgeving voor het onderwijs effectief is.

1.2 Het college adviseert een concrete doelstelling in de regelgeving op te nemen voor de mate waarin het beoogde doel (minder besmettingen in de sector onderwijs) moet worden bereikt.

Het wetsvoorstel schrapt het instemmingsrecht voor de medezeggenschapsorganen bij een besluit om het CTB in het onderwijs te effectueren. Daarmee wijkt dit wetsvoorstel in dit opzicht af van het Wetsvoorstel uitbreiding coronatoegangsbewijzen. Daarin is juist expliciet de verplichte instemming van ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging en cliëntenraad verankerd alvorens een besluit tot invoering kan worden genomen. Kennelijk speelt de vertraging in de besluitvorming met de verplichte instemming bij invoering op de werkvloer en andere locaties geen rol. Daarmee lijkt er een inconsistentie met het andere wetsvoorstel te zijn, die om nadere uitleg vraagt. Uitleg is gewenst omdat werkgevers, instellingen en burgers gemaakte keuzes moeten kunnen begrijpen, hetgeen het draagvlak voor de maatregelen ten goede komt.

1.3 Het college adviseert in de toelichting uit te leggen waarom voor het onderwijs qua instemmingsrecht wordt afgeweken van de keuze die in het wetsvoorstel Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen is gemaakt.

2 Minder belastende alternatieven

In de wet is de keuze gemaakt om de overheid te laten beslissen over het daadwerkelijk inzetten van het instrument in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (het controleren op de aanwezigheid van een CTB). Daarmee wijkt de thans voorgelegde regelgeving af van die van de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen, die de bevoegdheid tot inzetten van het CTB aan de werkgevers en locatiebeheerders geeft. ATR heeft op 15 november 2021 over dit wetsvoorstel geadviseerd (ATR2051). Onderhavige toelichting vermeldt dit alternatief niet. Dat betekent dat mogelijk ook geen weging van de beide mogelijkheden op basis van onder andere werkbaarheid, effectiviteit en lasten voor de instellingen en scholieren en studenten heeft plaatsgehad. Er is behoefte aan herstel van deze omissie en aanvulling van de toelichting met de uitkomsten van de weging. Daartoe is temeer aanleiding nu werkgevers, instellingen, werknemers, scholieren en studenten moeten kunnen begrijpen waarom er een verschil in besluitvormingsproces is en, natuurlijk ook, omdat keuzes consistent moeten zijn.

2.1 Het college adviseert de twee alternatieven voor besluitvorming over de inzet van een CTB op effectiviteit, werkbaarheid en regeldrukgevolgen te wegen en de resultaten van de weging in de toelichting te verantwoorden en daarbij in te gaan op hoe de gemaakte keuze zich verhoudt tot die in andere wetsvoorstellen is gemaakt.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De toelichting besteedt geen aandacht aan de werkbaarheid voor instellingen, studenten en scholieren. De toelichting beperkt zich tot een vermelding van wat instellingen, studenten en scholieren allemaal moeten doen. Het biedt echter geen inzicht in de werkbaarheid voor hen, in het bijzonder ten aanzien van de twee specifieke eisen die aan de onderwijsinstellingen worden gesteld: (1) het bieden van een toegankelijke voorziening waar de student zich kan laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2 en (2) de borging van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student die niet over een coronatoegangsbewijs beschikt. Daarnaast wordt het mogelijk om een uitzondering op een CTB-plicht te maken (voor het afnemen van tentamens, examens en toetsen, het begeleiden van kwetsbare studenten en het geven van praktijkonderwijs) als op een andere wijze een vergelijkbaar beschermingsniveau kan worden geboden.

Zo zou de toelichting onder meer antwoord moeten geven op de volgende vragen:

- Zijn de onderwijsinstellingen gezien de zaken die zij allemaal moeten regelen en implementeren in staat om de maatregel tijdig te kunnen effectueren (dat wil zeggen voordat de coronagolf voorbij is)?;
- Beschikken de instellingen over voldoende kennis, expertise, menskracht om de implementatie te kunnen voorbereiden en effectueren?;
- Zijn onderwijsinstellingen in staat om bij de uitzonderingen te kunnen beoordelen of een andere wijze van bescherming een vergelijkbaar beschermingsniveau biedt?;
- Is voldoende rekening gehouden met de invloed van de inzet van de maatregel op de verstandhouding tussen instellingen en studenten en scholieren. Gaat die en de mogelijk vele discussies als gevolg daarvan niet ten koste van het onderwijs?

Het voorgaande maakt duidelijk dat de toelichting niet kan volstaan met vermelden van alles wat instellingen en studenten en scholieren moeten doen. Het dient ook te onderbouwen of zij in staat zijn om daaraan uitvoering te geven. Aan dat inzicht ontbreekt het in de toelichting.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van het wetsvoorstel voor onderwijsinstellingen, studenten en scholieren, te onderbouwen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

Strikt genomen zijn de gevolgen van het wetsvoorstel en de AMvB voor de regeldruk van burgers en bedrijven beperkt. De reden hiervan is dat wetsvoorstel en AMvB uitsluitend de juridische grondslag bieden om met een ministeriële regeling de verplichting om een CTB te vragen te effectueren. In zoverre leiden het wetsvoorstel en AMvB enkel tot eenmalige kennisnemingskosten. De toelichting beschrijft weliswaar de mogelijke regeldrukgevolgen mocht de verplichting bij ministeriële regeling worden geëffectueerd echter een robuuste raming van deze regeldrukgevolgen blijft achterwege. In zoverre wijkt de toelichting weer af van die op de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen en ontbreekt het in dit opzicht aan consistentie in de beide toelichtingen. Om de kwaliteit van de besluitvorming over wet en AMvB te bevorderen is gewenst dat de toelichting een robuuste raming van de regeldrukgevolgen van invoering van een CTB in het beroeps- onderwijs en het hoger onderwijs gaat geven.

4.1 Het college adviseert in de toelichting op de wet en de AMvB inzicht te bieden in de omvang van de eenmalige kennisnemingskosten en een robuuste raming van de regeldrukgevolgen bij invoering van een CTB in het onderwijs op te nemen.

Dictum

De toelichting beschrijft het belang dat de wetgever aan de wet en AMvB hecht. Het doel is daarbij helder: fysiek onderwijs moet mogelijk blijven en instellingen moeten open blijven. Verder moet de maatregel tezamen met de overige maatregelen het aantal besmettingen naar beneden brengen. Om nut en noodzaak van de maatregel te onderbouwen is inzicht nodig in de specifieke situatie van het onderwijs en de bijdrage van het onderwijs aan het totaal aantal besmettingen in Nederland. Daarnaast is om adequaat sturing te kunnen geven op het punt van het aantal besmettingen een concrete norm gewenst: het percentage waarmee de besmettingen naar beneden moeten. Op het punt van de besluitvorming over het inzetten van de CTB-plicht is – mede met het oog op consistente besluitvorming over de diverse wetsvoorstellen – een afweging van alternatieven gewenst: de overheid (het kabinet) beslist over de inzet van het instrument of de onderwijsinstelling. De toelichting brengt de laatstgenoemde mogelijkheid niet in beeld en weegt de beide ook niet op effectiviteit, werkbaarheid en regeldrukgevolgen. Verder is een gemis dat de toelichting – op een enkel onderdeel na – geen inzicht biedt in de werkbaarheid voor de onderwijsinstellingen, studenten en scholieren. Dat inzicht is onmisbaar om de verwachting te kunnen rechtvaardigen dat de wet effect gaat hebben en uitvoerbaar is. Met name het doenvermogen van de onderwijsinstelling verdient aandacht gezien de mogelijkheid van een uitgebreid palet aan maatregelen dat zij moeten treffen voorafgaand aan de invoering van de maatregel. De regeldrukparagraaf behoeft aanvulling met een raming van de eenmalige kennisnemingskosten en een robuuste raming van de gevolgen van de invoering van de maatregel in het onderwijs.

Gelet op bovenstaande bevindingen, in het bijzonder de ernst van de tekortkomingen in de onderbouwing van de werkbaarheid van de wet en AMvB, is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie:

Het wetsvoorstel niet indienen respectievelijk de AMvB niet vaststellen, tenzij rekening wordt gehouden met de bovenstaande adviespunten.

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen waardoor fysiek onderwijs mogelijk blijft en het aantal besmetting beperkt blijft. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgenomen maatregelen onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u te berichten op welke wijze u aan onze adviespunten uitvoering geeft.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris